KOMMENTAR 16.03.2017 | Hermann K. Heußner

Klar brauchen wir mehr Volksgesetzgebung!

Eine Replik auf Frank Decker

Vor kurzem erschien in IPG der Meinungsbeitrag von Frank Decker „Brauchen wir mehr ‚Volksgesetzgebung'? Ja, aber bitte nicht in Form von nationalen Referenden". Ich stimme mit der Hauptthese des Autors nicht überein und werde im Folgenden die Gründe dafür erläutern.

Die repräsentative Parteiendemokratie ist unersetzlich. Aber ohne Volksgesetzgebung ist die Demokratie unvollständig. Dies gilt für alle politischen Ebenen. Denn die rein parlamentarische Demokratie führt zu partieller Minderheitenherrschaft. Dies hat im Wesentlichen drei strukturelle Gründe.

Programmpakete: Bei Wahlen machen Parteien programmatische Gesamtangebote. Das hat zur Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger nur Programmpakete wählen können. Nach Themen differenzierte Voten sind nicht möglich. Dieses Alles-oder-Nichts-Prinzip bildet die inhaltlichen Präferenzen der Bürger nur unvollständig ab. Insofern ist die Wahl ein unterkomplexes Instrument. Beispiel: 2009 waren 48 Prozent der CDU-Wähler gegen eine Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke. Das Wahlprogramm der Unionsparteien sah jedoch die Verlängerung der Laufzeiten vor.

Wortbruch: Die Parteien stehen unter dem objektiven Zwang und der subjektiven Versuchung, ihre Wahlversprechen nicht zu halten beziehungsweise gegen die Mehrheit zu regieren. In Koalitionsregierungen ist dies geradezu angelegt. Klassiker ist die Mehrwertsteuererhöhung nach der Bundestagswahl 2005. Vor der Wahl schloss die SPD eine Mehrwertsteuererhöhung aus. Die Unionsparteien kündigten eine Erhöhung von lediglich zwei Prozentpunkten an. Nach der Wahl erhöhte die Koalition aus Union und SPD die Mehrwertsteuer aber um drei Prozentpunkte. Ein weiterer Klassiker ist die die Reduzierung der Mehrwertsteuer für Hotelleistungen. Diese drückte die kleine FDP nach der Bundestagswahl 2009 in der Koalition mit der Union durch. Diese Subvention, die keiner mehr will, besteht bis heute.

Die repräsentative Parteiendemokratie ist unersetzlich. Aber ohne Volksgesetzgebung ist die Demokratie unvollständig.

Blankoscheck: Zu etlichen Themen machen die Parteien vor der Wahl keine oder keine hinreichend präzisen Ankündigungen. Deshalb haben die Bürger keine Chance, dazu in der Wahl ein Votum abzugeben. Klassiker ist die Agenda 2010. Zwar hatte die Hartz-Kommission ihren Bericht im August 2002 gut einen Monat vor der Bundestagswahl vorgelegt. Darin war unter anderem die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vorgesehen. SPD und CDU/CSU hatten dazu Aussagen in ihren Wahlprogrammen gemacht. Präzisierungen fehlten aber auch zur Frage der Bedürftigkeit beziehungsweise des Schonvermögens. Es ist anzunehmen, dass sich viele Wählerinnen und Wähler keine oder keine genauen Vorstellungen von dem machen konnten, was nach der Wahl auf sie zukommen würde.

Volksgesetzgebung ist näher am Mehrheitswillen

Diese Defizite lassen sich nur durch die Einführung von Volksgesetzgebung auf Bundes- und Europaebene beheben. Andere Instrumente sind ungeeignet. Sie versetzt die Bürger in die Lage, Gesetzesinhalte – auch finanzwirksame, wenn sie einen Deckungsvorschlag enthalten – selbst jederzeit auswählen und verbindlich entscheiden zu können. Das Volk kann auf diese Weise Parlamentsgesetze aufheben („Bremse“) und neue Inhalte beschließen („Gaspedal“). Die Quoren müssen dabei so ausgestaltet sein, dass Volksgesetze dieselbe Legitimationskraft haben wie Parlamentsgesetze. Diese theoretischen Überlegungen entsprechen den Erfahrungen in der Schweiz und in den US-Bundesstaaten, die eine ausgiebige Volksgesetzgebungspraxis haben: Dort bringt direkte Demokratie Lösungen hervor, die näher an den Präferenzen der Gesamtbevölkerung liegen. So ist es kein Wunder, dass die Demokratiezufriedenheit in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern wesentlich höher ist. Folgerichtig fordern 70 Prozent und mehr der Deutschen den Volksentscheid auf Bundesebene.

Der Mehrheitswille endet, wo der Rechtsstaat beginnt

Auch das Volk ist an die Verfassung gebunden. Es muss die Gewaltenteilung und die Grundrechte achten. Für Verfassungsänderungen sind eine Zweidrittelmehrheit und ein besonderes Zustimmungsquorum zu verlangen.

Im Rahmen einer präventiven Normenkontrolle ist dafür zu sorgen, dass das Bundesverfassungsgericht die Rechtmäßigkeit von Volksbegehren umfassend bereits im Zulassungsstadium prüfen kann. Sofern strukturell schwache Minderheiten betroffen sind, wie etwa Ausländer, hat eine besonders strenge Kontrolle stattzufinden. Bindendes Völkerrecht, EU-Recht und sonstiges Europarecht, insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention, müssen gerichtlicher Prüfmaßstab sein. Daran beißen sich Rechtspopulisten die Zähne aus.

Kompromiss, Flexibilität, kühler Kopf und Korrektur

Eine enge Koppelung von Volksgesetzgebung mit parlamentarischer Gesetzgebung ermöglicht es, das parlamentarische Diskussions-, Verhandlungs- und Kompromisspotenzial auch im Volksgesetzgebungsverfahren zu nutzen. Dies verhindert eine isolierte Ja/Nein-Entscheidung in der Volksabstimmung. Sie wird der Komplexität der Gesetzgebung gerecht. Dazu sollte das Verfahren dreistufig und auf lange Dauer angelegt sein. Die Initiatoren müssen die Möglichkeit haben, ihren Vorschlag im Laufe von Verhandlungen mit dem Parlament zu modifizieren oder zurückzuziehen. Das Parlament muss die Kompetenz haben, einen eignen Konkurrenzentwurf mit zur Abstimmung zu stellen. Ein solches Verfahren zwingt zu Kompromissen. Die ausgiebige zeitliche Streckung verhindert emotionale Bauchentscheidungen.

Volksgesetzgebung und parlamentarische Gesetzgebung haben denselben Rang. Das sichert Flexibilität. Die Parlamente sind grundsätzlich berechtigt, vom Volk beschlossene Gesetze zu ändern. Genauso wie Parlamentsgesetze gelten auch Volksentscheide nicht für die Ewigkeit. Kommen die Bürger zum dem Schluss, dass sie sich bei der Abstimmung geirrt haben, müssen sie einen neuen Volksentscheid initiieren können.

Gegen das große Geld und Populisten

Volksgesetzgebung darf nicht von finanzkräftigen Gruppen und Populisten missbraucht werden. Dies verhindert die streng rechtsstaatlich eingebundene und eng mit dem Parlament verzahnte Ausgestaltung. Zusätzlich muss die Werbung im Abstimmungskampf reguliert und der Einsatz von Geld begrenzt werden.

Ein scheindemokratisches Instrument, das Populisten und Machtpolitiker lieben, sind Plebiszite „von oben". Sie können damit Inhalt und Zeitpunkt von Fragen an das Volk vorgeben und dieses manipulieren. Jüngste Beispiele sind die Plebiszite von Premierminister David Cameron (Brexit), Ministerpräsident Viktor Orbán (Migranten), Präsident Wladimir Putin (Krim) und Präsident Recep Tayyip Erdoğan (autokratische Verfassungsänderung). Solche Plebiszite sind auszuschließen. Volksentscheide müssen immer „von unten", also aus dem Volk, kommen.

Volksgesetzgebung darf nicht von finanzkräftigen Gruppen und Populisten missbraucht werden.

Volksgesetzgebung thematisiert Sachfragen. Es geht nicht um ein Misstrauensvotum gegenüber der Regierung. Wichtig ist deshalb, dass Volksgesetzgebung zur demokratischen Routine wird. Dann besteht keine Gefahr, dass die Bürgerinnen und Bürger die seltenen Abstimmungen dazu missbrauchen, „die da oben" zwischen den Wahlen „abzustrafen". Denn die Bürger haben das nicht mehr nötig, da sie Gesetzesentscheidungen jederzeit selbst anregen können.

Aktivierung der Bürger mit geringer Bildung

Bürger mit geringerer Bildung beteiligen sich an Volksabstimmungen zuweilen deutlich weniger als andere Bürger. Sie müssen deshalb in die Lage versetzt werden, ihre Interessen zu erkennen und selbst wahrzunehmen. Die offiziellen Informationshefte müssen die Abstimmungsempfehlungen von Parteien, Verbänden und Prominenten enthalten. Dasselbe gilt für kostenlos zur Verfügung zu stellende Wahlkampfwerbespots in Rundfunk und Fernsehen.

Dass es grundsätzlich möglich ist, auch diese Gruppe zu aktivieren, zeigt zum Beispiel der Freiburger Bürgerentscheid von 2006 gegen den

Verkauf städtischer Wohnungen. Hier beteiligten sich die betroffenen Bürger zum Teil überdurchschnittlich.

Die Abstimmungsenthaltung bestimmter Bevölkerungsschichten rechtfertigt nicht, Volksgesetzgebung allen Bürgern vorzuenthalten. Dies wäre unverhältnismäßig und erzeugte große Demokratieverluste. So kommt auch niemand auf die Idee, das Wahlrecht einzuschränken, weil auch an Wahlen Bürger mit geringer Bildung weit seltener teilnehmen als andere Bürger.

Volksgesetzgebung ist systemverträglich

Volksgesetzgebung und die parlamentarische Regierungsweise sind kein Widerspruch. Denn Parlamentarismus heißt nicht zwingend, dass die aufgrund von Wahlen auf die Oppositionsbänke verwiesenen Parteien und die sachbezogenen Mehrheiten im Volk, die aufgrund des Alles-oder-Nichts-Prinzips der Wahlen keine Parlamentswirksamkeit gewonnen haben, während einer ganzen Legislaturperiode ohnmächtig bleiben müssen. Vielmehr lässt sich der Parlamentarismus durch Volksgesetzgebung optimieren. Es geht dann nicht mehr darum, dass sich der Bürgerunmut über Minderheitenherrschaft der Regierung während der Legislaturperiode bis zu den Wahlen „aufstaut“, um dann einen kompletten Regierungswechsel zu erzwingen. Vielmehr haben die Bürger die Möglichkeit, Parlamentshandeln während der Legislaturperiode fallweise zu korrigieren und am Wahltag zu entscheiden, ob darüber hinaus ein Regierungswechsel notwendig ist. Dies maximiert die demokratische Selbstbestimmung.

Demokraten treten für demokratische Verfahren auch dann ein, wenn ihnen das Ergebnis nicht passt. Dies gilt nicht nur für Wahlen, sondern auch für Volksgesetzgebung. In der kommenden Bundestagswahl sollten die demokratischen Parteien deshalb offensiv für Volksgesetzgebung als „Wahlkampfschlager“ eintreten. Sie dürfen das Feld keinesfalls der AfD überlassen.

Hermann K. Heußner
Osnabrück

Prof. Dr. Hermann K. Heußner ist seit 2006 Professor für Öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit an der Hochschule Osnabrück. Er ist Organisator des Osnabrücker Demokratieforums. Zentral sind seine Beiträge „Wahlen allein genügen nicht", in: Von Arnim, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 2011, und „Zur Integration von Volksgesetzgebung in das politische System Deutschlands", in: Mörschel/Efler (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, 2013.

-